**Доклад председателя контрольно-счётной палаты муниципального образования город Краснодар Л.И.Балашевой на тему: "Актуальные проблемы и перспективы развития финансового контроля в муниципальных образованиях"**

Задача модернизации российской экономики в условиях ограниченности бюджетных ресурсов предопределила необходимость системного повышения эффективности их использования. Работа по управлению городом - сложный процесс, контроль в сложной системе – ответственное дело, и не только потому, что нужно пресекать попытки расхищения или нецелевого использования средств. Отсутствие достоверной информации искажает весь управленческий процесс, требует гораздо больше усилий для достижения целей.

Хорошо поставленная система финансового контроля способствует более активному привлечению инвесторов, для которых она является важным фактором формирования доверия к городским властям. Отставание в этом неизбежно приводит к неуправляемости, способствует возникновению известных факторов, дестабилизирующих экономику - незаработанных доходов, нецелевому использованию бюджетных средств, хронической дебиторской и кредиторской задолженности, деформации спроса и предложения. Поэтому важнейшей задачей городских властей является последовательное налаживание системы органов  контроля и их деятельности.

Эффективная система органов муниципального финансового контроля в муниципальном образовании город Краснодар еще не создана. С 1999 года муниципальный финансовый контроль, в основном,  осуществлялся силами департамента финансов. В соответствии с постановлением главы администрации  контрольно-ревизионный отдел (20 ед.), возглавляемый заместителем  директора  этого департамента, осуществлял проверки целевого использования бюджетных средств местного бюджета (в соответствии с установленной периодичностью) по плану, согласованному с главой муниципального образования. При этом, департаментом осуществлялось координация деятельности внутриведомственного контроля путем согласования планов их работы и получения отчетов. За десять лет достаточно эффективной работы  КРО бюджетополучатели были проверены по 3-4 раза, однако внешней проверке за это время муниципальный бюджет не подвергался ни разу. В настоящее время в Краснодаре, в связи с созданием в октябре 2010 года  Контрольно-счетной палаты, идет работа по наполнению новым содержанием контрольной деятельности.

Следует отметить, что в Краснодарском крае процесс создания контрольно-счетных органов в муниципальных образованиях значительно отставал от других регионов. Первые предпосылки к нему в городе возникли с принятием нормы Бюджетного кодекса РФ о необходимости внешней проверки бюджета, однако соответствующие изменения в Устав города были внесены  лишь перед выборами депутатов нового созыва (сдерживающей была норма  131-ФЗ  о возможности создания нового органа местного самоуправления).

Как ни банальна мысль о том, что *«кадры решают все»,* но это – начало начал. Опыт органа внутреннего финансового короля в городе дал понимание того, что для профессиональной работы контрольно-счетного органа нужна численность и уровень заработной платы, по крайней мере, не ниже, чем в КРО  департамента финансов. При проектировании штатов  КСО департаментом финансов  города проводились консультации с КСП Краснодарского края, последней  была одобрена численность 26 ед.

Однако, утверждение штатов КСП в города прошло не сразу: первоначально, штатным расписанием были утверждены  лишь  16 ед., поскольку в реестре должностей муниципальной службы Краснодарского края не имелось иных должностей, кроме: председателя КСП, главного, ведущего специалиста. В результате законодательной инициативы городской Думы Краснодара в краевой реестр в декабре 2010 года были внесены  должности: зам председателя КСО, аудиторов, начальников отдела. Определяющую роль  при принятии положительного решения сыграл факт внесения Президентом РФ в Государственную Думу  проекта закона о контрольно-счетных органах.

Проблемы общественной значимости, с которыми финансовому контролю приходится постоянно иметь дело, могут в рамках его компетенции реально решаться толь­ко объединенными усилиями.   Несмотря на то, что в соответствии с конституционным принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную органы, власти осуществляют свои полномочия самостоятельно, в целях эффективного управления процессами экономического и социального развития и в интересах его населения они могут и должны взаимодействовать. Пока *основы организации их взаимодействия нормативно не закреплены,* происходит  эмпирический поиск форм взаимодействия. Поскольку органы внешнего финансового контроля должны обеспечивать единую систему финансового контроля в муниципальном образовании одним из первых соглашений КСП МО город Краснодар было соглашение с департаментом финансов,

Дальше – надо работать во взаимодействии, не дублируя друг друга. Обязательность сущностного *единства контрольных требова­ний*, предъявляемых контролирующими органами, определяется единством экономического пространства страны, едиными принципами бюджетного устройства и бюджетного про­цесса. Для этого необходима единая контрольная методология, которая  поможет более обоснованно решать вопросы стандартизации контроля, его приемов и методов.

Органы внешнего финансового контроля *должны быть интегрированы в систему органов внешнего финансового контроля* (в отсутствие «вертикали») *путем унификации:* правил и порядка осуществления контроля, стандартов деятельности и т.п. Федеральные рамочные стандарты  можно и нужно дополнять стан­дартами других уровней - ведомственными, региональными, муниципальными, созданием которых будут заниматься конк­ретные органы контроля, каждый будет разрабатывать их для себя на базе федеральных стандартов в  строгом соответствии со своими полномочиями.

Серьезным стимулом роста общественной значимости контроля может стать *организация федерального статистического учета результатов  деятельнос­ти* органов государственного и муниципального финансового  контроля. Учет - зеркало результативности. Сей­час он ведется разрозненно, по ведомственному принципу, без общих подходов. Данные контрольных мероприятий раз­личных органов чаще всего несравнимы, в целом по стране их не сводят. Поэтому общей картины целевого харак­тера, тем более эффективности использования государствен­ных средств у общества нет. Сравнение объемов проверенных средств и выявленных нарушений из года в год по единой методологии даст досто­верную картину динамики эффективности расходования бюд­жетных средств.

Для системного анализа результатов контрольной деятельности, обобщения и исследования причин и последствий выявленных нарушений бюджетного законодательства необходима *информационная технология*, позволяющая осуществлять в установленном порядке сбор, накопление и обработку отчетности и иной документированной информации  в сфере контрольной деятельности. Крайне необходима  и базовая аналитическая программа (работающая по образцу ГИАС).

Изменения, внесенные в БК РФ за последние 2-3 года расширили горизонт бюджетного планирования. Большинство аналитиков считают своевременным и правильным переход на новые принципы организации бюджетного процесса, однако, в свою очередь, это  заставляет серьезно задуматься о необходимости глубокого осмысления существующей системы государственного и муниципального финансового контроля.

Министерство финансов РФ  добровольно и безвозвратно упустило возможность возглавлять это направление деятельности еще в прошлом столетии. Если административная и бюджетная реформы были концептуально обоснованы, осу­ществлялись последовательно и поэтапно, то следующие за ними изменения в финансовом кон­троле представляли собой эпизодические попытки его приспособления к реформам, пример тому - поправки в контрольные статьи Бюджетного кодекса Российской Федерации. И это при том, что задача, «совершенствования структуры и механизмов государственного и муниципального финансового контроля, исключение паралле­лизма и дублирования в этой сфере», поставлена Президентом РФ в Бюджетном послании на 2009-2011гг.

В итоге, не реализуется главное в контроле — повышение его общественной ре­зультативности путем объединения возможностей уже сформированных  элементов системы финансового контроля государства. Каждый из его действующих органов по - прежнему идет своим путем, а в результате - многие годы значительные суммы государственных средств, существенные для решения социальных проблем остаются бесконтрольными.

*Современное состояние нормативно-правового обеспечения контроля сводит практически на нет* полезность конкретных усилий финансовых контролеров.  Одна из важнейших задач проведения контрольных мероприятий - устранение выявленных нарушений, связанных с нецелевым (и не только) использованием бюджетных средств и незаконным распоряжением объектами государственной и муниципальной собственности, а также наказание виновных и возмещение ущерба.

Бюджетный кодекс РФ устанавливает меры принуждения за нецелевое использование бюджетных средств, однако не прописывает нормы, определяющие процедуру их применения.  Фактически,  в России отсутствуют меры принуждения к нарушителям бюджетного законодательства, тем самым попирается важнейшая  аксиома права: «Тот, кто щадит виноватого, наказывает невиновного».

Попытки  отдельных субъектов РФ разработать порядки по применению мер принуждения за нарушения бюджетного законодательства нарываются на  судебные решения о том, что *регулирование оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства* относится  к ведению  РФ.

*Отсутствие системы восстановительных мер,* не говоря уж о мерах юридической ответственности, приводят к нелепым  ситуациям: если должностное лицо откажет в представлении информации  даже Счетной палате Российской Федерации, ему в соответствии со ст.287 Уголовного кодекса РФ грозит лишение свободы сроком до трех лет, а при отягчающих обстоятельствах - и до восьми. Если же Счетная палата на основании своевременно полученных документов выявит виновность этого лица в нецелевом использовании бюджетных средств до 1,5 млн.руб., максимум, что ему угрожает, - штраф 5 тыс. руб..

Поскольку контроль заключается, в том числе, и  в выявлении нарушений, то его действенность напрямую зависит от *четкости формулирования в законах содержания каждого вида нарушений и установления мер ответственности за его невыполнение, реально  подкрепленных смежным законодательством* (с определением санкций, адекватных ущербу, нанесенному в результате неправомерных действий или бездействия должностных лиц).

До сих пор *отсутствует определенность в вопросе применения мер принуждения* к  организациям, получающим бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) *при невыполнении муниципальных заданий,* причем *не только по качеству, но и по количеству*.

*Вне пределов правового регулирования остается вопрос о разграничении финансово-контрольных пол­номочий между Российской Федерацией и ее субъекта­ми в случае совместного финансирования* из федераль­ного и регионального бюджетов делегированных пол­номочий. Особенно остро этот вопрос встанет при проверке целевого использования выделенных субвен­ций муниципальными образованиями.

Основным фактором, сдерживающим процесс становления финансового контроля в России, в том числе и в муниципальных образованиях, является его недостаточное нормативно-правовое регулирование. Эффективное регулирование возможно лишь при наличии признанной госу­дарством *научно обоснованной концепции* государственного и муниципального финансового контроля, *в которой бы  четко была определена  его место и роль в системе государственного и муниципального управления*.

При всей безрадостности ситуации, отсутствии внимания к этому вопросу в течение десятилетий, обнадеживает исключительно важный шаг в этом направлении – сам факт принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований». Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль признан одной из фундаментальных сфер общественной жизни, что позволяет говорить о новом этапе его развития.

Следующий этап - четкая формулировка целей контрольной деятельности, их согласованность с интересами заказчиков и потребителей контрольной информации, которая могла бы снять внутрисистемные информационные барьеры, мешающие сформировать единую профессиональную терминологию, методологию и превратить контроль  в реальный инстру­мент мотивации государственного аппарата.

Подводя итог вышесказанному, (принимая во внимание то, что СП РФ подготовлен проект федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона № 6-ФЗ), *краеугольными задачами* совершенствования системы государственного и муниципального финансового контроля на современном этапе  бюджетной реформы являются:

-        принятие нормативно - правовой базы государственного и муниципального финансового контроля, в первую очередь — *федерального закона о государственном и муниципальном финансовом контроле в Российской Федерации*, так как Бюджетный кодекс не может исчерпать проблематику финансового контроля государства. Бюджет — это да­леко не все государственные финансы;

-          *фор­мирование механизма взаимодействия между внутренним и внешним контролем.* Для этого нужно нормативно установить регла­мент взаимодействия органов внешнего и внут­реннего контроля и сделать наличие служб внутреннего финансового контроля  во всех организациях, использующих бюджетные  средства обязательным. Сейчас— такой обязательнос­ти в нашей стране нет.

-        *единообразие осуществления финансово­го контроля*, *квалификации финансовых нарушений.* Сегодня, к сожалению, такого правила у нас нет.

Сегодня *Счетная па­лата РФ* - фактически высший орган внешнего финансового контроля, *нужно* только превра­тить этот орган в методологический и методичес­кий центр финансового контроля в стране и в этом качестве законным образом *признать высшим ор­ганом общегосударственной системы финансового контроля, наделив его правом законодательной инициативы.*